



Kennisgroep Toeslagen

Referentienummer

KGT-2023-01

Datum

Datum vaststelling:

20 mei 2021

Laatste update: 14 april 2023

memo

KGT-2023-01 De Kennisgroep Toeslagen heeft een standpunt ingenomen over het recht op kinderopvangtoeslag bij buitenschoolse opvang van een 10-jarig kind dat de basisschool heeft afgerond en een tussenjaar volgt ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs.

Casus

Een kind van 10 jaar gaat naar de buitenschoolse opvang (BSO). Dit kind heeft de basisschool afgerond en volgt nu een tussenjaar op een school voor voortgezet onderwijs (VO-school). Dit tussenjaar is bedoeld voor leerlingen die klaar zijn met de basisschool maar er nog niet aan toe zijn om de stap naar de brugklas te maken. Deze leerlingen hebben vwo-capaciteiten maar moeten zich bijvoorbeeld nog verder ontwikkelen op sociaal-emotioneel vlak of komen studievaardigheden te kort. Zij zijn vaak nog te jong om de overstap naar de middelbare school te maken, omdat ze een klas hebben overgeslagen. In het tussenjaar worden deze leerlingen voorbereid op de instroom in de brugklas. Het onderwijsprogramma is een co-creatie van de VO-school met het Samenwerkingsverband Primair Onderwijs (passend onderwijs) en de daarbij aangesloten schoolbesturen. De lessen worden verzorgd door docenten van de VO-school en vanuit het basisonderwijs. Het kind dat dit tussenjaar volgt wordt ingeschreven bij de VO-school en als zodanig door DUO aan Belastingdienst/Toeslagen gemeld.

Op grond van artikel 1.1 van de Wet kinderopvang (hierna: Wko) is er recht op kinderopvangtoeslag voor BSO voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs kunnen gaan tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.

Vraag

Is er recht op kinderopvangtoeslag voor de BSO van een 10-jarig kind dat de basisschool heeft afgerond en een tussenjaar volgt vooruitlopend op het voortgezet onderwijs op een VO- school?

Antwoord

Ja. Relatief jonge kinderen die het basisonderwijs versneld hebben afgerond (bijv. omdat ze hoogbegaafd zijn) en de leeftijd hebben waarop ze nog naar het basisonderwijs zouden kunnen gaan maar die passend onderwijs krijgen in de vorm van een tussenjaar ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs, zijn nog niet begonnen met het voortgezet onderwijs. Het tussenjaar legt mede de grondslag voor het aansluitend daarop volgen van voortgezet onderwijs. Het volgen van passend onderwijs in deze vorm ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs staat daarom niet in de weg aan het recht op kinderopvangtoeslag, totdat het kind de leeftijd heeft bereikt dat het niet meer naar het basisonderwijs kan gaan.

Beschouwing

Wettelijk kader (wettekst 2021)

Artikel 1.1 Wko:

1. In deze wet en de op deze wet berustende bepalingen wordt verstaan onder:
buitenschoolse opvang: kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat ze naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd evenals gedurende vrije dagen of middagen en in schoolvakanties;
kinderopvang: het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint;

Artikel 39, vierde lid, Wet op het primair onderwijs:

Leerlingen bij wie naar het oordeel van de directeur van de school de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs in voldoende mate is gelegd, verlaten aan het einde van het schooljaar de school, mits hierover met de ouders overeenstemming bestaat. In elk geval verlaten de leerlingen de school aan het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt.

Parlementaire geschiedenis

Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Uit de definitie van kinderopvang en hetgeen hierover door de wetgever is aangegeven volgt dat er geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag voor kinderen die voortgezet onderwijs volgen.

In het wetsvoorstel 'Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang)' werd kinderopvang oorspronkelijk gedefinieerd als "het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot het tijdstip waarop het basisonderwijs voor die kinderen eindigt" (Kamerstukken II 2001/02, 28447, nr. 1-2).

In de tweede nota van wijziging op dit wetsvoorstel is in de definitie van kinderopvang de zinsnede *“tot het tijdstip waarop het basisonderwijs eindigt”* gewijzigd in *“tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint”*. De toelichting hierbij is het volgende: *“De gewijzigde redactie van artikel 1, onderdeel b, beoogt concreter aan te geven wanneer van kinderopvang in de zin van de Wbk niet langer sprake is, te weten op de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor kinderen begint. Deze concretisering is van belang voor het bepalen van het moment waarop de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang dient te zijn beëindigd. Verder leidt de gewijzigde redactie ertoe dat er geen misverstand kan ontstaan over de aanspraak van ouders op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor eventuele opvang gedurende de schoolvakantie direct na afloop van het laatste schooljaar op de basisschool. Ouders hebben daarop aanspraak. De formulering is voorts zo gekozen dat ook rekening wordt gehouden met de vakantiespreiding.”* (Kamerstukken II 2003/04 28447, nr. 16), p. 12)

In de parlementaire geschiedenis bij het wetsvoorstel wordt over de keuze voor het tijdstip van beëindiging van het recht op kinderopvangtoeslag verder geen melding gemaakt, anders dan dat vanuit de Eerste Kamer gevraagd is waarom het recht niet opgerekt wordt tot het tweede jaar van het voortgezet onderwijs (in verband met tieneropvang). Het antwoord van het kabinet hierop was: *“Hieraan liggen zowel inhoudelijke als financiële argumenten ten grondslag. De regering heeft in reactie op diverse adviezen met betrekking tot het jeugdbeleid –waaronder het advies van de commissie tieneropvang –aangegeven dat gemeenten en instellingen vrij zijn voor jeugdvoorzieningen –zoals bijvoorbeeld tieneropvang –een eigen keuze te maken die het beste past bij de eigen lokale situatie. Daarnaast zou het uitbreiden van de werkingssfeer van de Wet kinderopvang tot het tweede jaar van het voortgezet onderwijs betekenen dat opvang voor deze kinderen ook onder de tripartiete financiering zou moeten vallen. Het is ongewis of werkgevers hieraan willen bijdragen. Bovendien is voor het benodigde overheids gedeelte dat gemoeid is met kinderopvang voor deze extra doelgroep geen budget beschikbaar.”* (Kamerstukken I 2003/04, 28447, nr. E, onder 6. Jeugdbeleid).

De definitie van BSO is pas later in de Wko opgenomen met de ‘Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang’. Deze BSO-definitie spreekt van *“kinderopvang (...) voor kinderen in de leeftijd dat ze naar het basisonderwijs kunnen gaan (...)”*.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd dat er geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat indien gebruik gemaakt wordt van BSO voor een kind dat voortgezet onderwijs volgt (25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2906).

Relevant is dan ook de vraag of het tussenjaar al dan niet kwalificeert als voortgezet onderwijs.

Tussenjaar ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs

De Wet passend onderwijs heeft als doel dat scholen in het funderend onderwijs op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier passend onderwijs realiseren. De kern van de wet is de zorgplicht voor passend onderwijs welke op 1 augustus 2014 in werking is getreden. Scholen moeten deze zorgplicht vervullen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Ze moeten ervoor zorgen dat deze leerlingen altijd een passende plek krijgen.

In een kamerbrief over de 'Uitvoering Regeerakkoord middelen (hoog)begaafdheid' laat de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media het volgende weten: *"Onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen valt binnen het kader van passend onderwijs. Passend onderwijs gaat immers over alle leerlingen met een ondersteunings- of ontwikkelvraag. Dat zijn niet alleen leerlingen met een beperking of een leerprobleem, maar ook leerlingen met een ondersteuningsvraag die voortkomt uit hun (hoog)begaafdheid. Passend onderwijs stelt de onderwijsbehoefte van leerlingen centraal en vormt het vertrekpunt voor wat leerlingen nodig hebben op school om hun talenten te ontplooiën. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod in hun regio."* (Kamerstukken II 2017/18, 31497, nr.259, p. 1).

Verder heeft de minister in diezelfde brief gezegd dat het tussenjaar een voorbeeld is van een mooi initiatief voor passend onderwijs: *"Denk hierbij aan het aanstellen van experts (hoog)begaafdheid of het organiseren van een tussenjaar voor slimme, getalenteerde leerlingen voor wie de basisschool niet meer voldoende uitdaging biedt maar die nog niet toe zijn aan de middelbare school."* (Kamerstukken II 2017/18, 31497, nr. 259, p. 3).

Uit informatie van de betreffende VO-school in onderhavige casus volgt dat het tussenjaar erop gericht is om kinderen die het basisonderwijs versneld hebben afgerond goed voor te bereiden op de middelbare school. Het tussenjaar is bedoeld voor leerlingen die qua intelligentie het vwo goed aan kunnen, maar nog niet zover zijn dat zij een goede overstap naar de brugklas kunnen maken. Ze beschikken over (nog) onvoldoende metacognitieve vaardigheden en/of zijn emotioneel nog niet toe aan de overstap. Het doel van het tussenjaar is dat de leerlingen zich hebben ontwikkeld op het gebied van leervaardigheden, waardoor ze een goede start in de brugklas kunnen maken. In het lesprogramma wordt aandacht besteed aan talentgericht maatwerk, betekenisvol leren en kennisdoelen. De lessen worden verzorgd door docenten van de VO-school en vanuit het basisonderwijs. Aan het einde van het tussenjaar wordt een schooladvies gegeven voor de middelbare school.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het tussenjaar een vorm van passend onderwijs is ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs voor relatief jonge kinderen die het basisonderwijs versneld hebben afgerond (bijv. omdat ze hoogbegaafd zijn). Ondanks dat het kind gedurende dit tussenjaar wordt ingeschreven bij de VO-school, is het voortgezet onderwijs nog niet begonnen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat het tussenjaar wordt afgesloten met een schooladvies voor de middelbare school.

Het lijkt niet de bedoeling van de wetgever om het recht op kinderopvangtoeslag af te laten hangen van de administratieve inschrijving bij de VO-school. Hoewel hieruit blijkt dat het kind de basisschool heeft verlaten, betekent de inschrijving niet dat het voortgezet onderwijs is begonnen. Er kan dan ook nog steeds sprake zijn van kinderopvang bedoeld in de Wko. Bovendien hebben kinderen die een dergelijk tussenjaar volgen nog de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs *kunnen* gaan, en wordt daarmee evengoed voldaan aan de definitie van BSO in de Wko. Het volgen van passend onderwijs in de vorm van een tussenjaar ter voorbereiding op het voortgezet onderwijs staat daarom niet in de weg aan het recht op kinderopvangtoeslag, totdat het kind de leeftijd heeft bereikt dat het niet meer naar het basisonderwijs kan gaan.